

Mentre l'economia frena bruscamente, la crescita delle entrate non conosce soste: è l'effetto Fisco, che ormai si fa sentire da mesi ed è sempre più evidente

del prof. Raffaele Perrone Capano

Negli ultimi giorni, mentre la Banca d'Italia ha rivisto al ribasso le previsioni di crescita dell'economia italiana per il 2008, allineandosi a quelle formulate dal Centro studi di Confindustria, nel mese di dicembre (PIL 2008 +1%), quest'ultimo ha espresso, quasi in contemporanea, dubbi sulla possibilità di raggiungere anche tale obiettivo, per altro modesto; il Centro di ricerche Economia Reale, diretto dal prof. Baldassarri, ha invece stimato la crescita 2008 intorno allo 0,6% del PIL. D'altra parte l'approvazione della Legge Finanziaria per il 2008 e del Decreto Legge collegato e la pubblicazione dei dati sull'andamento del gettito tributario, riferiti ai primi 11 mesi del 2007, offrono alcuni elementi di riflessione per valutare l'impatto della finanza pubblica sull'economia, con particolare attenzione alla politica tributaria.

La manovra di bilancio 2007, secondo le previsioni dello stesso Governo, scontava una minor crescita di 0,3 punti di PIL, rispetto a quella potenziale, a causa della politica fiscale restrittiva, adottata per porre sotto controllo i conti pubblici; il quadro previsionale si basava pertanto su una crescita della pressione fiscale, al netto delle una tantum del 2006 (pari a 4,7 miliardi), di 0,8 punti e su una dinamica del PIL intorno al 2%.

A consuntivo invece, la pressione fiscale registrerà nel 2007 un incremento dell'1,2%, mentre la dinamica del PIL rallenterà a +1,7%. La differenza tra i due dati, specie quello relativo al PIL, sembrerebbe rientrare nei normali margini di incertezza dei dati previsionali, e quindi non meritevole di particolari attenzioni, specie sotto il profilo giuridico. Tuttavia se si confrontano i dati disaggregati sulle entrate tributarie dei primi 11 mesi del 2007, gli ultimi disponibili, con quelli dell'anno precedente, emergono alcuni interessanti elementi di riflessione, sia per valutare gli effetti di gettito delle modifiche dell'ordinamento tributario introdotte negli ultimi 18 mesi (decreti Bersani - Visco 1 e 2; riforma dell'IRPEF decisa con la Finanziaria 2007; decreti tesoretto di luglio e ottobre 2007; decreto collegato e Legge Finanziaria 2008), sia per analizzarne l'impatto sull'economia reale, e alcuni più evidenti effetti distributivi.

Il primo elemento da prendere in considerazione è che, mentre nel 2006 le entrate erariali erano cresciute velocemente fino a toccare nel mese di Giugno il picco del +10,6% (dato al netto delle misure una tantum) per poi decrescere lentamente nel secondo semestre all'8,8%, nel 2007 invece la dinamica delle entrate ha registrato un andamento insolito, altalenante fino al mese di luglio, mentre da agosto il gettito cumulato è risultato in costante crescita fino a toccare il +8% nel mese di novembre. Le oscillazioni del gettito nel primo semestre 2007 si spiegano con il continuo susseguirsi di modifiche al sistema tributario, che hanno inciso sia sul prelievo, attraverso l'allargamento degli imponibili, sia sulle scadenze temporali e sulle modalità dei versamenti, che rendono meno evidenti le differenze tra i 2 periodi e più difficoltosi i confronti.

Se si considerano ad esempio i dati relativi alle ritenute sui redditi da lavoro autonomo e sul lavoro dipendente privato, settori meno influenzati nei 2 anni presi in esame (2006-2007), sia da fattori contingenti rispetto ai redditi del settore pubblico (corresponsione di arretrati, divieto di stipulare o prorogare i contratti di collaborazione a progetto), sia dall'evasione (nei settori caratterizzati da ritenute alla fonte la propensione ad evadere non dovrebbe aver subito, in seguito alle riforme, modificazioni significative), emerge un aumento del gettito pari a 3,918 miliardi.

Al netto dell'incremento del PIL nominale, la crescita del prelievo è pari a 1,5 miliardi; se si applica il medesimo tasso di crescita del gettito netto (3%) agli altri redditi soggetti ad IRPEF, che hanno registrato nel 2007 aumenti complessivi molto più elevati, rispetto a quelli dei due settori presi in esame, o poste straordinarie (gli arretrati corrisposti agli statali nel gennaio 2006, che hanno determinato nel corrispondente mese del 2007 una riduzione del gettito di 454 milioni), l'aumento del prelievo imputabile alla riforma dell'IRPEF può essere stimato prudenzialmente in altri 2 miliardi di Euro. In conclusione, nei primi 11 mesi del 2007,

l'IRE - IRPEF ha registrato un incremento del gettito pari a 8,270 miliardi, di cui almeno 3,5 determinati dalla nuova struttura dell'imposta decisa con la Finanziaria 2007; un dato che ribadisce puntualmente quanto evidenziato da "Innovazione e Diritto" a gennaio 2007 e che ridicolizza la stima di quasi parità di gettito della nuova IRPEF (+230 milioni), contenuta nelle tabelle allegate alla Finanziaria.

Questo dato deve far riflettere perché conferma non solo una scarsa padronanza nella determinazione degli effetti quantitativi delle misure fiscali adottate (per formulare una stima attendibile a gennaio 2007 non abbiamo impegnato il Centro di calcolo dell'Ateneo federiciano: è stato sufficiente utilizzare i dati sulle entrate tributarie degli ultimi anni, una semplice calcolatrice ed una conoscenza approssimativa del sistema tributario), ma coinvolge anche quelli distributivi, visto che il maggior incremento del prelievo si è concentrato sui redditi medio - bassi, specie familiari, ed economici perché ha determinato un taglio non previsto dei redditi netti per la gran parte dei contribuenti, non solo sui lavoratori dipendenti, anche per gli effetti di trascinarsi sinergici e a cascata della nuova IRPEF sulle addizionali locali.

Se si sposta l'attenzione sulla tassazione delle imprese le condizioni di stress che hanno caratterizzato la politica fiscale nel 2007 appaiono ancora più evidenti.

A partire dal mese di giugno e fino a novembre, il gettito dell'IREES cresce di 11 miliardi, superando i 50 miliardi, con un aumento del 28,1%, mentre l'incremento del gettito dell'IRAP assolta dalle imprese, supera, nonostante il taglio del cuneo fiscale, il miliardo di euro (+6,2%). Quindi, mentre nei primi 11 mesi del 2007 l'aumento del gettito delle imposte statali, delle addizionali locali e dell'IRAP al netto della componente una tantum 2006 ha superato i 31 miliardi (31.272 ovvero + 8%), l'incremento del prelievo a carico di famiglie ed imprese da solo ne rappresenta in termini di gettito oltre i 2/3 (+ 21 miliardi).

L'effetto sinergico della riforma dell'IRE-IRPEF, dell'estensione degli studi di settore alle società di capitali (decisa da Tremonti), dell'adeguamento dei parametri con effetto retroattivo ai redditi prodotti nel 2006 dell'accertamento fiscale (stabilito con la Finanziaria 2007), che scatta dopo un solo anno di scostamento dei parametri anziché due consecutivi, il che, per le società di capitali è del tutto fisiologico, della revisione restrittiva delle deducibilità di alcuni costi e dell'ammortamento dei terreni relativi agli immobili utilizzati dalle imprese, ha determinato un aumento del carico tributario molto superiore alla crescita dei profitti concentrato sulle imprese, soggette agli studi di settore (il 97%). Questo insieme di fattori che ha comportato, in soli 5 mesi, un aumento dei versamenti da parte di famiglie ad imprese pari a 15 miliardi, ha determinato una brusca frenata del sistema produttivo, che ha anticipato le conseguenze della crisi dei mutui americani, amplificandola, e che si è riflessa rapidamente sia sui consumi, in calo, sia sulla crescita del PIL. Se si analizzano questi elementi che evidenziano un aumento della pressione fiscale superiore del 50% rispetto a quanto votato dal Parlamento con la Legge Finanziaria (+ 1,2% contro una previsione di + 0,8% al netto dei 4,7 miliardi di entrate una tantum del 2006) e si confrontano con gli indirizzi di politica tributaria degli ultimi 12 mesi, si possono formulare alcuni rilievi che attengono sia ai profili giuridici, sia agli effetti economici delle decisioni di politica fiscale.

Dal punto di vista economico, l'eccessiva enfaticizzazione della lotta all'evasione, che in tutti gli ordinamenti avanzati rappresenta un elemento di normale gestione del sistema tributario e non può essere quindi confuso con gli obiettivi distributivi ed economici che caratterizzano la politica tributaria, fino al punto di assorbirli, annullandoli, ha conseguito alcuni risultati di rilievo, evidenziati da "Innovazione e Diritto", in un quadro complessivo che tuttavia non si sottrae a rilievi critici.

Da un lato, infatti, ha prodotto un aumento degli oneri di gestione dei tributi a carico dei cittadini, non sempre giustificati da necessità obiettive; dall'altro ha rappresentato la cornice per attuare una politica di redistribuzione del prelievo, evidenziata dai dati sulla crescita incontrollata delle imposte sul reddito nel 2007, non priva di eccessi, anche sotto il profilo temporale, e soprattutto attuata senza alcuna trasparenza.

Questione quest'ultima tutt'altro che priva di rilevanza sia dal punto di vista giuridico, sia degli effetti economici. Nessun Parlamento avrebbe infatti approvato una riforma dell'IRE-IRPEF sapendo che avrebbe aumentato il prelievo di 4 miliardi all'anno, con una distribuzione

particolarmente penalizzante per i redditi familiari; neppure avrebbe avallato gli interventi a cascata sugli studi di settore (modifiche dei parametri applicata retroattivamente ai redditi prodotti nel 2006, accertamento in presenza di uno scostamento dei parametri anche per un solo anno) se avesse immaginato un incremento del prelievo sulle imprese del 30% in un solo anno, concentrato in gran parte su quelle di minori dimensione (i miracoli della concertazione!).

Queste considerazioni evidenziano non la generica inopportunità politica di introdurre riforme ordinarie con la Legge Finanziaria, ma la illegittimità di fondo di questo modo di procedere. Esso infatti viola sia il diritto al bilancio, costituzionalmente protetto dall'art. 81, sia la riserva di legge (art. 23 Cost), che, specie in campo tributario, non può essere confinata alla mera utilizzazione di una fonte normativa.

Lo Stato democratico moderno ha assunto nel corso di 2 secoli forme organizzative molto diverse tra loro, ma tutte caratterizzate dalla concentrazione del potere di decidere il contenuto delle disposizioni tributarie nelle Assemblee Legislative e non nel Governo.

La Finanziaria 2008 ripete, dal punto di vista tributario, lo schema del 2007, se possibile aggravandolo, perché riforma, con la stessa metodologia impropria adottata per l'imposta personale, un tributo quale l'IRES assai più complesso, e dalle evidenti ricadute sulla propensione ad investire e quindi sulla crescita economica.

Sulla riforma dell'imposta sui redditi societari l'unico elemento sicuro è che il riferimento a quella tedesca dell'estate scorsa, cui sembrerebbe ispirarsi la nuova IRES, appare del tutto improprio, non solo sotto il profilo contenutistico.

E' vero che anche in Germania se il costo dell'indebitamento supera il 30% dell'EBITDA diviene indeducibile e quindi tassabile, ma l'imposta tedesca sulle società ha previsto comunque una franchigia di un milione di Euro, mentre la correzione introdotta dal Senato al testo del Governo, 100 volte inferiore, è praticamente irrilevante.

La riforma tedesca ha infatti accompagnato il taglio dell'aliquota con una riduzione di gettito di 7 miliardi di Euro, mentre il presupposto di quella italiana è che il taglio dell'aliquota, pari a 5,5 punti, avvenga a costo zero, attraverso un allargamento degli imponibili che compensi integralmente la riduzione dell'aliquota nominale.

Ma questa non è la sola differenza rispetto al modello tedesco. E' vero che anche la nuova imposta tedesca prevede l'allineamento dell'imponibile fiscale ai valori civilistici e la semplificazione, implicita nel nuovo modello IRES, è una novità sicuramente positiva. Ma proprio l'effetto redistributivo della riforma dell'IRES, assente nella legge tedesca, avrebbe dovuto consigliare, per elementari esigenze di trasparenza nella distribuzione di oneri e vantaggi, la scelta della legge ordinaria per la sua adozione.

Ma l'aspetto più critico, che rende il taglio dell'aliquota sostanzialmente un'operazione di maquillage, che non ridurrà l'onere del tributo per la stragrande maggioranza delle imprese italiane, emerge dalle novità dal lato delle basi imponibili. Il tetto della deducibilità degli interessi superiori al 30% del risultato operativo lordo, che la legge tedesca accompagna con una franchigia di 1 milione di Euro, rende la norma tedesca sostanzialmente una disposizione a fini antielusivi; mentre l'assenza di franchigia nella legge italiana (i 10.000 Euro introdotti dal Senato in sede di esame della Legge Finanziaria sono un centesimo rispetto alla franchigia tedesca ed evidenziano l'assenza nel legislatore di qualsiasi percezione circa la reale portata del problema), comporterà nell'immediato un aggravio d'imposta per le imprese maggiormente indebitate e in prospettiva una riduzione degli investimenti. Ancora più discutibile l'abolizione degli ammortamenti anticipati e accelerati, uno dei pochi strumenti consentiti dalle norme comunitarie di incentivazione per le imprese, e l'allineamento ai valori civilistici, basati su parametri stabiliti all'inizio degli anni '80, ormai del tutto irrealistici, senza averne preventivamente operato la revisione.

In definitiva la nuova IRES sembra un abito costruito essenzialmente sulle esigenze delle imprese maggiori che avranno la possibilità, allineando la propria politica di bilancio ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS, rigidi nelle regole, ma più flessibili nei risultati rispetto a quelli nazionali), di realizzare una programmazione fiscale più vantaggiosa sia rispetto al vecchio modello di bilancio fiscale, sia agli effetti fiscali del bilancio civilistico redatto in base ai principi contabili nazionali. Operazione discutibile dal punto di vista giuridico, perché due imprese con il medesimo valore aggiunto potranno, a seconda dei principi

contabili scelti per la redazione del bilancio, avere, nel breve periodo, un carico fiscale sensibilmente diverso; operazione comunque non priva di rischi perché la maggiore flessibilità dei risultati di bilancio redatti in base agli IAS determinerà a partire dal 2008 una netta rottura rispetto al modello previgente, basato sulla neutralità del prelievo tra le imprese indipendentemente dai principi contabili (nazionali o internazionali) adottati per la redazione del bilancio, con il rischio di una maggiore invadenza dell'amministrazione finanziaria rispetto alle scelte operate dagli amministratori con il bilancio e la possibile lievitazione di un nuovo contenzioso.

La conclusione ovvia, che emerge dall'esperienza delle ultime Finanziarie e dalla decretazione d'urgenza che le ha accompagnate, è che, quale che sia l'indirizzo politico, la legislazione finanziaria, di spesa ed in particolare di entrata, debba ritornare a rappresentare il nucleo centrale dell'attività del Parlamento, che in quest'ultimo periodo, anche a causa della legge elettorale che ha condizionato la scelta delle rappresentanze, è apparso l'anello debole di un modello istituzionale in crisi.

Mentre la caduta del Governo Prodi sembra realisticamente avviare il Paese ad elezioni anticipate ad aprile, proprio per votare con la vecchia legge elettorale, non mi sentirei di escludere l'ipotesi di un armistizio breve tra le maggiori forze politiche che, fissate le elezioni a giugno, consenta di andare a votare con una legge elettorale che assicuri stabilità di Governo e restituisca ai cittadini il diritto di scegliere, quantomeno in parte, i propri rappresentanti.

Armistizio che, attraverso una Legge Finanziaria correttiva, costituita da pochi articoli, riduca da subito le imposte di mezzo punto di PIL, restituendo una parte dell'eccesso di prelievo del 2007 a carico delle famiglie e delle imprese minori, e dia un segnale di attenzione ai pensionati, rivalutandone gli assegni.

Ma è forse troppo chiedere alla politica di andare alle elezioni, dimostrando attenzione al quadro economico internazionale, che richiederebbe un'iniezione di fiducia che essa difficilmente è in grado di offrire.

